



International Labour Organization

**IPEC**

International Programme on the Elimination of Child Labour

## ***IPEC Evaluación***

---

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL  
"PROGRAMA DE PAÍS PARA  
COMBATIR LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO  
INFANTIL EN PANAMÁ"**

**P 260.08.241.050  
PAN/02/P50/USA**

---

**Una evaluación interna**

**Ginebra  
Diciembre 2004**

## NOTA SOBRE EL PROCESO DE EVALUACIÓN

La realización de esta evaluación fue coordinada por la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación (DED) del IPEC siguiendo un abordaje participativo y de consulta. Las principales partes interesadas en esta evaluación han sido consultadas e informadas en todo momento. DED garantiza la independencia del proceso de evaluación.

La evaluación fue realizada por Caspar Merkle, de DED.

La misión en el terreno fue realizada en noviembre de 2004. Las opiniones y recomendaciones incluidas en el informe corresponden a su autor y no comprometen a la OIT o a otras organizaciones involucradas en el proyecto.

*Esta evaluación fue financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. El informe no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo y las menciones de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica apoyo por parte del Gobierno de los Estados Unidos.*

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
1.1. ANTECEDENTES Y PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN .....	3
1.2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .....	3
<b>2. DISEÑO DEL PROYECTO .....</b>	<b>6</b>
2.1. DISEÑO GENERAL DEL PROYECTO .....	6
2.2. INDICADORES .....	7
<b>3. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>9</b>
3.1. CONTEXTO POLÍTICO DEL PROYECTO .....	9
3.2. EL PROCESO DE INICIO DEL PROYECTO .....	10
3.3. LOGROS EN AUMENTO DE DIVULGACIÓN.....	11
3.4. LOGROS EN LA CREACIÓN DE CAPACIDADES .....	13
3.5. LOGROS ALCANZADOS CON LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN.....	14
3.6. LOGROS EN EL DESARROLLO DE UN PLAN NACIONAL .....	17
3.7. LOGROS EN MEJORAS AL MARCO LEGAL.....	19
3.8. LOGROS EN LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN RURAL Y URBANA .....	20
<b>4. SUSTENTABILIDAD .....</b>	<b>25</b>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>26</b>
<b>6. RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>26</b>
6.1. RECOMENDACIONES A NIVEL DEL PROYECTO.....	26
6.2. RECOMENDACIONES A NIVEL DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN .....	27
6.3. LECCIONES APRENDIDAS .....	27
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>28</b>
7.1. EVALUACIÓN DE LOGROS EN LOS RESULTADOS PRINCIPALES DEL PROYECTO .....	28
7.2. AGENDA DE LA MISIÓN .....	31
7.3. CUESTIONARIO UTILIZADO EN EL TALLER DE PARTES INTERESADAS .....	32
7.4. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS .....	35
7.5. LISTA DE PARTICIPANTES AL TALLER .....	36
7.6. FUENTES DE INFORMACIÓN .....	37
7.7. MARCO GENERAL DEL PAÍS: RESULTADOS CLAVES IDENTIFICADOS EN RELACIÓN CON POLÍTICAS, LEGISLACIÓN, CUIDADO, SALUD, EDUCACIÓN, ACTITUDES E INGRESO FAMILIAR.....	38

## **Acrónimos y Abreviaturas**

PA	Programa de Acción
APSO	Guía Sumaria del Programa de Acción
ESCN	Explotación Sexual Comercial Infantil
TID	Trabajo INFANTIL Doméstico
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
MEDUC	Ministerio de Educación
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINJUMNFA	Ministerio de la Juventud, La Mujer, la Niñez y la Familia
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
CN	Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
SIMPOC	Programa Estadístico de Información y Monitoreo de Trabajo Infantil
SPIF	Marco Estratégico del Impacto del Programa
PFTI	Peores Formas de Trabajo Infantil

# **1. Introducción**

## **1.1. Antecedentes y Propósito de la evaluación**

El proyecto “Programa de País para combatir las Peores formas de Trabajo Infantil en Panamá” fue lanzado en Septiembre de 2002 con el objetivo de contribuir a la erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) en Panamá. Está financiado a través de una contribución de la Secretaría de Trabajo de Estados Unidos por el monto de US \$1, 000,000 y un aporte local de US \$ 599,659. Se espera que el proyecto termine en Diciembre de 2005.

A nivel de país, el programa se enfoca en: 1) fortalecimiento de la capacidad nacional para desarrollar políticas y programas para la prevención y eliminación de las peores Formas de Trabajo Infantil (PFTI) y 2) mejora de los mecanismos para la aplicación de la ley. Se busca fortalecer la coordinación Inter-institucional y proporcionar apoyo en la elaboración del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

A nivel local, el programa está apoyando modelos de intervención para prevenir y apartar a niños y adolescentes de las peores formas de trabajo infantil. La acción directa a nivel local se enfoca en tres áreas: i) inscripción y retención de la niñez en el sistema educativo, ii) cambios de los valores en las familias meta del programa y movilizar a la comunidad, y iii) mejorar el ingreso familiar. Para lograr este objetivo, un Programa de Acción (PA) en el área rural y otro programa de acción en el área urbana están siendo implementados por una ONG. Se espera que estos programas de Acción (PA) validen modelos de intervención a ser replicados por el país en el futuro.

Es importante tomar en consideración el hecho que en mayo de 2004 se celebraron elecciones en Panamá.. Esto tuvo un impacto significativo en la implementación del proyecto en el sentido de que muchos servidores públicos fueron removidos de sus puestos y reemplazados por otros después de las elecciones. La evaluación arroja más detalles sobre este punto en las siguientes secciones.

La evaluación de medio término es un mandato de acuerdo al documento del proyecto y el acuerdo con el donante. El propósito general es proporcionar un análisis analítico e independiente de los resultados obtenidos y de los resultados en relación con los objetivos del proyecto. Más específicamente, la evaluación es considerada como una oportunidad para: 1) analizar el progreso y obstáculos en la implementación de actividades y el logro de los objetivos hasta el presente; y 2) Derivar recomendaciones y posibles lecciones aprendidas que permitan acciones correctivas de la estrategia y metodología del proyecto. Conceptualmente la evaluación cubre las intervenciones que han sido implementadas bajo el proyecto en Panamá, en ambos niveles, nacional y local. Esto incluye un análisis del proyecto como un todo así como de los dos PA que están siendo implementados como parte del proyecto.

## **1.2 Metodología de la Evaluación**

Después de consultar con los interesados en el proyecto, se decidió organizar el presente ejercicio como una evaluación interna. La evaluación fue llevada a cabo por un experto del IPEC sin participación previa en la planeación o implementación del proyecto.

La evaluación fue manejada por la Sección de Diseño, Evaluación y Documentación (DED) del IPEC en Ginebra.

La metodología de evaluación incluye los siguientes tres pasos principales:

### **Revisión de Escritorio.**

Ésta incluyó una revisión del documento del proyecto y documentos de los planes de acción, reportes de avances, estudios y otros documentos que fueron producidos a lo largo del proyecto, informes de seminarios y talleres y otro material producido. La bibliografía respectiva se proporciona en el Anexo de este reporte de evaluación.

### **Trabajo de Campo.**

El evaluador viajó a la ciudad de Panamá y realizó entrevistas individuales, así como discusiones de grupo con las siguientes personas: Personal del IPEC, Personal actual y previo de los Ministerios relevantes, miembros del Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, personal de las ONG, investigadores y consultores y personas de medios de comunicación. En total, 38 personas fueron entrevistadas en el curso de una semana. Una lista de las personas entrevistadas, así como la agenda de la misión se proporciona en el Anexo de este reporte de evaluación.

### **Taller de Partes Interesadas.**

El propósito del taller de partes interesadas fue triple: Primero, discutir los hallazgos preliminares con los principales interesados. Esto se logró a través de la presentación de hallazgos iniciales y una subsiguiente discusión plenaria. Segundo, el taller buscaba recoger información adicional a través de un cuestionario a ser completado por los participantes del taller. El formato del cuestionario se proporciona como un anexo a este reporte de evaluación. Tercero, el taller sirvió al propósito de revisar y validar la lógica del proyecto dentro del marco de trabajo general del país. Esto se logró siguiendo la metodología del Programa Estratégico del Marco de Impacto del IPEC (SPIF), a través de la presentación del marco del país y su subsiguiente discusión en plenaria. Los cambios sugeridos en relación con los resultados a ser obtenidos dentro del marco general de trabajo del país se especifican mejor en el Anexo. En total 20 personas participaron en el taller de partes interesadas. Una lista de los participantes al taller se proporciona como anexo.

### **Determinación de la metodología de la evaluación.**

Es importante mencionar las limitaciones de tiempo que el evaluador enfrentó durante la duración de la misión de evaluación ( una semana ). Sin embargo, esto se manejó y fue en parte compensado a través de la organización de varios grupos de discusión que permitieron al evaluador reunirse y conversar con un considerable número de personas en un corto período de tiempo. Otro medio para tener el máximo uso del tiempo disponible lo fue el uso de un cuestionario. Esto permitió la recolección de información adicional durante el taller de partes interesadas.

En relación al taller con las partes interesadas, particularmente en la revisión y validación del marco del programa, es importante hacer notar que en este taller sólo hubo participantes que

atendieron al taller de planeación inicial para validar el diseño del proyecto que había sido llevado a cabo en el 2002. Esto resalta el contexto en el cual el proyecto ha estado operando, en particular la alta salida y reemplazo de personas de posiciones claves en el gobierno. El taller con los interesados fue particularmente útil para explicar la estrategia y los componentes principales del programa de país a los (nuevos) interesados en el proyecto. Esto por lo tanto jugó un papel esencial en “ubicar a todos en la misma página” en relación a la metodología y estado actual del proyecto.

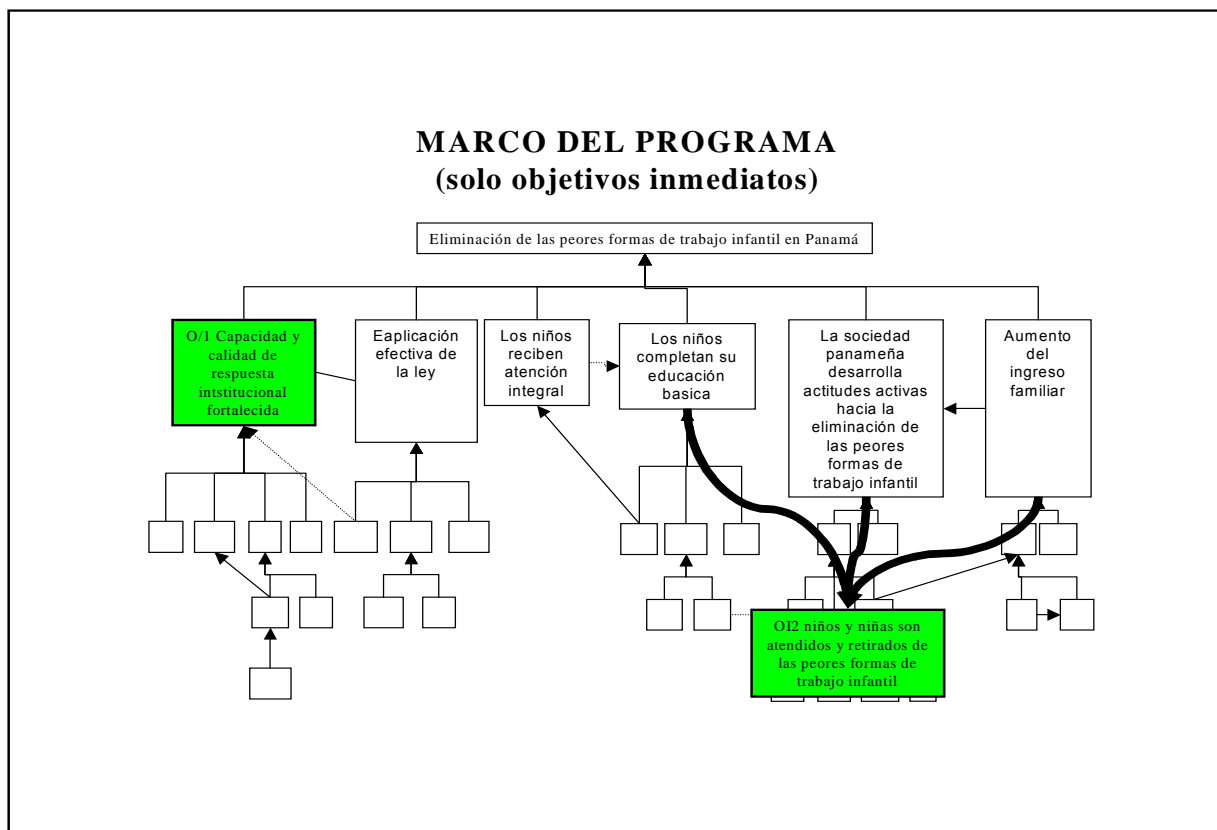
En este sentido, el taller y en general esta evaluación de medio término pueden ser considerados particularmente útiles en relación con el aprendizaje y entrenamiento entre las partes interesadas del proyecto. El hecho de que fuese llevado a cabo por el personal del IPEC y no por un consultor externo, permitió el intercambio de información y experiencia entre la oficina central del IPEC y el personal de campo del IPEC y por ende contribuyó al proceso de aprendizaje.

## 2. Diseño del Proyecto

### 2.1 Diseño General del Proyecto

El programa fue diseñado en el 2002 basado en los hallazgos de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil de Panamá del año 2000 del SIMPOC, así como otros estudios que han sido llevado a cabo en Panamá, tales como la encuesta de medición de los Estándares de Vida del Banco Mundial (LSMS) y la Medición de Pobreza del Banco Mundial del año 2000. En julio del 2002 una encuesta con las partes interesadas fue llevada a cabo para validar el diseño preliminar del proyecto. Más de 40 interesados del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Educación (MEDUC), Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA) Organizaciones de empleadores (CONEP), Organizaciones de trabajadores (CONATO) y otros interesados importantes del gobierno y organizaciones de la sociedad civil participaron en el taller. El elemento principal del taller fue un ejercicio de planeación estratégica usando la metodología del SPIF. El siguiente diagrama muestra las áreas de impacto del proyecto dentro del marco de trabajo general del país y destaca los dos objetivos inmediatos del proyecto que son mejor especificados en las siguientes secciones

**Diagrama 1: Marco del Programa País Panamá**



El proyecto tiene los siguientes dos Objetivos Inmediatos que fueron identificados durante el ejercicio de planeación estratégica:

**Objetivo Inmediato 1: Para el fin del programa, la capacidad institucional y la calidad de las respuestas para actuar contra las peores formas de trabajo infantil serán fortalecidas**



Los principales elementos que contribuyen para lograr el objetivo inmediato 1 son los siguientes:

- Aumento de la divulgación y entrenamiento en asunto de trabajo infantil para los medios de comunicación masiva, empleadores, autoridades y organizaciones civiles y comunitarias.
- Mejoras a los mecanismos de coordinación en los niveles nacional y provincial, principalmente mediante el apoyo al Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, como principal entidad responsable de la coordinación Inter-institucional.
- Desarrollo de un Plan Nacional Para la Erradicación del Trabajo Infantil
- Expansión y cumplimiento del marco legal

**Objetivo Inmediato 2: Para el final del programa, mil niños habrán sido removidos de las peores formas de trabajo infantil en Panamá y reintegrados al sistema educativo.**

Los resultados claves que contribuyen al logro del objetivo inmediato 2 son los siguientes:

- Adaptación del sistema educativo a las necesidades de los trabajadores infantiles
- Aumento de la divulgación y movilización al nivel comunitario
- Establecimiento de un sistema de monitoreo local a nivel local
- Mejoramiento de las condiciones de empleo para adultos y adolescentes entre 15 y 17 años

Observando el marco de trabajo de país presentado en el diagrama anterior y el marco lógico del proyecto, la estrategia del proyecto es clara y viable. Objetivos, resultados y actividades son formulados en forma precisa y están vinculados lógicamente entre ellos. La estrategia del proyecto responde a los hallazgos del SIMPOC 2000<sup>1</sup> a través del Programa de Acción Directa en la provincia de Chiriquí donde prevalece el trabajo infantil en la producción de café. El diseño del proyecto puede entonces ser considerado relevante para la situación de trabajo infantil en Panamá.




## **2.2 Indicadores**

En relación con el valor de los indicadores para monitorear y medir el impacto **a nivel de proyecto**, en términos generales, los 7 indicadores formulados para el Objetivo Inmediato 1 son valiosos para proporcionar información en las áreas claves del proyecto, a saber: aumento en la divulgación, capacidad institucional y respuestas institucionales hacia el trabajo infantil, políticas y legislación sobre trabajo infantil:

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la encuesta de SIMPOC (2000), la mayoría de los niños que trabajan en Panamá, lo hacen en la agricultura.

**Tabla 1: Indicadores para el objetivo inmediato 1**

Indicadores para el objetivo inmediato 1		Proporciona información sobre:	
1	Número y contenido de artículos y reportajes sobre el tema de trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, publicados o transmitidos		Sensibilización
2	Número de ONGs, organizaciones de empleadores y trabajadores que diseñan e implementan iniciativas para eliminar las peores formas de trabajo infantil, fuera del alcance del proyecto.		Capacidad institucional y calidad de la respuesta
3	Número de instituciones públicas que han incorporado iniciativas para eliminar las peores formas de trabajo infantil en sus programas, en coordinación con el Plan Nacional.		
4	Porcentaje de cobertura ampliada en programas sociales, que pretenden llegar a áreas donde el trabajo infantil es un problema, de acuerdo al Plan Nacional		Políticas y Legislación
5	Número de propuestas de reformas legales, aprobadas o en discusión en la Asamblea Legislativa.		
6	Capacidad y conocimiento en instituciones capacitadas con relación al tema de trabajo infantil, incluyendo la legislación aplicable		
7	Número de quejas presentadas y sanciones aplicadas relacionadas con la explotación laboral de niños.		

Sin embargo, al mirar más de cerca los indicadores y particularmente a su utilidad, algunas especificaciones son necesarias: La frase “ Alcance del Proyecto” (indicador 2) es vaga y da espacio para diferentes interpretaciones. De hecho, en el Plan de Monitoreo del Proyecto (PMP), las actividades del proyecto y las actividades que no son del proyecto son utilizadas para reportar en este indicador. Por ejemplo, el PMP, lista -ambas- las actividades llevadas a cabo por agencias de implementación y por la “Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)<sup>2</sup> que no es una agencia de implementación. La evaluación recomienda ser más precisos cuando se tenga que reportar en este indicador.

De acuerdo al Plan de Monitoreo de Proyecto hasta ahora ha empezado a monitorear el progreso de los indicadores 1, 2, 3 y 7 del objetivo inmediato 1. Para los indicadores 4, 5 y 6, algunas actividades tales como: el desarrollo del Plan Nacional y el entrenamiento de sus respectivas instituciones, necesitan iniciarse a fin de permitir su reporte. En relación con la línea base para el indicador 6, la evaluación recomienda usar la valoración de las Necesidades de Capacidad “Conocimiento y Necesidades de Capacitación” en torno al Trabajo Infantil en Panamá, (2003)<sup>3</sup>. Como línea de base en vista que esta puede ser vista como una evaluación útil del conocimiento y capacidad de los diferentes sectores en el asunto de Trabajo Infantil al momento del inicio del proyecto.

En relación al indicador siete la experiencia del proyecto ha mostrado que se hace difícil reportar información estadística específica de parte del MITRADEL como ente responsable. La evaluación recomienda incluir otros medios de verificación tales como reporte de administradores judiciales (una vez que estén entrenados) para mejorar el reporte en este indicador.

<sup>2</sup> Información más detallada sobre las actividades de UDELAS es proporcionada más adelante en el texto.

<sup>3</sup> La valoración de las necesidades de capacidad son un resultado del proyecto. El estudio se basa en información primaria obtenidas a través de entrevistas con ciento doce funcionarios y actores principales de sesenta y ocho agencias del Estado, ONGs, asociaciones de comerciantes y organizaciones de negocios en la provincia de Panamá.

En relación con el valor de los indicadores para monitorear y medir el impacto **al nivel de Programa de Acción Directa**, cinco (5) indicadores son formulados para el objetivo inmediato 2.

**Tabla 2. Indicadores para el objetivo inmediato 2.**

Indicadores para el objetivo inmediato 2	
1	Número de niños retirados de las peores formas de trabajo infantil.
2	Porcentaje de niños reinsertados en la escuela que permanecen y completan el ciclo escolar hasta la finalización del proyecto.
3	Número de adolescentes trabajadores entre 15 y 17 años que permanecen y completan exitosamente los programas de formación vocacional.
4	Número de padres cuyos hijos hayan sido retirados del trabajo que hayan aumentado su ingreso por medio de alternativas de generación de ingresos.
5	Capacidad y conocimiento de los grupos meta relacionadas con temas de trabajo infantil.

En las dos Guías sumarias del programa de acción (APSOs) para el área rural y urbana los indicadores 1, 2,3 y 4 formulados a nivel de proyecto se presentan como indicadores a nivel del PA. Esta es una estrategia útil mientras permita agregar información de los Programas de Acción a nivel de proyecto. En relación con el indicador 5 el documento de proyecto sugiere la implementación de “actividades de evaluación previa y posterior de la creación de capacidad y aumento de divulgación”. Sin embargo sería de utilidad especificar cómo y cuando estas evaluaciones serán llevadas a cabo. Si estas acciones incluyen cierto tipo de actividades o encuesta es necesario planearlas y presupuestarlas de acuerdo a ello.

En relación con el indicador 2, en la guía sumaria del plan de acción urbana, este sirve en dos sentidos, como indicador y para definir el resultado 1.3.Aún cuando esto proporciona poca información adicional como tal, la evaluación recomienda mantener este indicador en vista que facilita significativamente el reportar a nivel del proyecto.

### **3. Principales hallazgos de la evaluación**

#### **3.1 Contexto político del proyecto**

Debido al hecho de tener un ambiente político y su contexto comportaron un papel significativo para la implementación del proyecto, la evaluación anotará un perfil de algunos de los principales desarrollados al respecto.

Al momento del lanzamiento del proyecto (septiembre de 2002), el principal apoyo al proyecto a nivel gubernamental fue a través del Despacho de la Primera Dama. Otras instituciones gubernamentales tales como MITRADEL y MINJUMNFA comenzaron a involucrarse gradualmente, pero fue en el 2003, cuando MINJUMNFA y MITRADEL empezaron a apoyar el proyecto activamente, principalmente debido a la participación personal de individuos importantes. El principal logro del IPEC en ese período fue la preparación del terreno en términos de una mayor divulgación y construcción de alianzas con actores de alto nivel del gobierno. Entrevistas informativas así como los cuestionarios confirman que el diseño del proyecto como tal fue relevante para la situación del trabajo infantil en Panamá. Sin embargo, el

proyecto enfrentó un contexto difícil en su inicio porque solo fueron unos cuantos individuos comprometidos a nivel gubernamental los que apoyaron el proyecto.

Hacia el final de 2003, se inició en Panamá el proceso pre-electoral y desde ese momento dominó la agenda de los medios y las noticias. La opinión pública se enfocó en las elecciones de mayo del 2004. Para el proyecto esto significó que los seminarios de entrenamiento con las autoridades a los niveles nacional y provincial no se llevaron a cabo por que era incierto el que los funcionarios públicos permanecieran en posiciones claves. El trabajo para la elaboración del Plan Nacional con el Comité Nacional fue demorado por la misma razón. Los procesos pre-electoral y electoral estuvieron entre las principales razones para la reprogramación y las demoras de las actividades del proyecto.<sup>4</sup> .

Actualmente sin embargo, hay indicación que con el nuevo gobierno el proyecto está operando en un contexto político mucho más favorable que antes. El proyecto ha establecido exitosas relaciones de trabajo con las nuevas autoridades en particular con el Despacho de la Primera Dama, MINJUMNFA y MITRADEL. Informantes claves del Despacho de la Primera Dama, MINJUMNFA y MITRADEL, expresan entusiasmo sobre el asunto del trabajo infantil y muestran clara voluntad para cooperar y apoyar el proyecto del IPEC, en el combate contra el trabajo infantil. Las discusiones de grupo llevadas a cabo durante la misión de evaluación confirman que, hablando en términos generales, hay significativamente más interés de las nuevas autoridades con relación al tema del trabajo infantil.

En relación a compromisos financieros existentes para asuntos de la niñez por parte del gobierno, vale la pena mencionar el programa de ayuda a las niñas trabajadoras domésticas del MINJUMNFA y el programa de ayuda para la juventud y la niñez que trabajan, llevado a cabo por el Despacho de la Primera Dama. Un indicador adicional de compromisos existentes es el hecho que el Instituto para la Formación y Aprovechamientos para Recursos Humanos (IFARHU), ha expresado voluntad de proporcionar 1000 becas para niños/as trabajadores. De dichas becas, 500 apoyarán a niños/as del Programa de Acción Urbana, y 500 serán negociadas para el Programa de Acción Rural.

### **3.2 El proceso de inicio del proyecto**

El proyecto fue inicialmente lanzado en septiembre de 2002 y enfrentó considerables dificultades para contratar un coordinador para el proyecto. La principal razón fue la falta de candidatos adecuados en el país. La OIT IPEC, anunció la posición de trabajo tres veces sin encontrar un candidato que pudiera 1) llenar el perfil y 2) tener la disposición de trabajar bajo las condiciones ofrecidas por OIT IPEC.

La actual coordinadora del proyecto asumió responsabilidades en junio de 2003. Hasta entonces, personal del IPEC en Panamá Asignado a otros proyectos (Explotación Sexual Comercial y Trabajo Infantil Doméstico), personal del IPEC en San José y personal de otro programas de OIT (OIT /SIAL) habían estado proporcionando apoyo al proyecto. La infraestructura de la oficina fue establecida en octubre de 2003. Una asistente técnica y una secretaria se sumaron al proyecto entre noviembre y diciembre de 2003. Las limitaciones de capacidad desde junio a

---

<sup>4</sup> Esto es confirmado por resultados del cuestionario: la mayoría de los participantes del taller piensan que el cambio de gobierno estuvo entre los factores externos clave que afectaron la implementación del proyecto.

noviembre de 2003 afectaron la ejecución general del proyecto en el sentido que la coordinadora del proyecto estaba ocupada contratando personal y estableciendo la infraestructura de la oficina con menos tiempo disponible para el trabajo técnico.

Actualmente, aparte del coordinador, el personal del proyecto incluye 3 personas:

- Una secretaria pagada por MINJUMNFA trabajando como recepcionista y proporcionando apoyo administrativo. Esta contribución por MINJUMNFA es observada como un indicador importante del compromiso del gobierno para apoyar al proyecto del IPEC.
- Un asistente técnico que da apoyo al coordinador en tareas de la planificación, la implementación y la supervisión técnica del proyecto.
- Un asistente administrativo que está a cargo de la gerencia financiera y de la contabilidad interna.

En suma, se puede decir que ambos, el contexto político y la falta de personal de IPEC en la fase de inicio del proyecto pueden ser considerados factores claves para la demora de las subsiguientes actividades en el plan de trabajo.

### **3.3 Logros en aumento de divulgación**

El programa país pretende cambiar las actitudes sociales hacia la generación y diseminación de información sobre la magnitud y características de las peores formas de trabajo infantil. Las actividades a ser llevadas a cabo incluyen la proyección y diseminación de los informes de investigación así como una serie de talleres con diferentes audiencias tales como gobierno, empleadores, trabajadores, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.

El proyecto reporta que hay una regular producción de reportajes de prensa que hacen uso de los estudios de OIT IPEC, tales como la Encuesta Nacional Sobre Trabajo Infantil en Panamá (2000) y la Encuesta de Línea de Base Urbana. La oficina de la IPEC en Panamá mantiene un registro extenso sobre la distribución y uso de la información sobre trabajo infantil en Panamá. Por ejemplo, en el periodo de febrero a noviembre de 2004 un promedio de 16 personas por mes vinieron a la oficina de la IPEC a solicitar información sobre trabajo infantil.<sup>5</sup> Los documentos que fueron entregados predominantemente fueron los siguientes:

- Información sobre las convenciones 138 y 182 de la OIT
- Resumen nacional de la encuesta TI en Panamá
- Resumen ejecutivo de la encuesta TI en Panamá
- Análisis cualitativo de la situación del TI en Panamá
- Análisis a profundidad de la encuesta del TI en Panamá
- Síntesis de análisis del TI en América Central y República Dominicana.

Durante el Período de febrero a noviembre de 2004 la Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá fue distribuida a 10 instituciones públicas, 4 ONG, 2 organizaciones internacionales, 3 embajadas y 5 otras organizaciones tales como universidades, abogados y organizaciones de trabajadores. La información fue usada para planeación e intervenciones (Vg. Programas de

---

<sup>5</sup> Fuente: registros de la oficina de Panamá del IPEC.

Acción), referencia en documentos de políticas (Vg. Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia 2003 y 2006), referencia en propuestas legales, producción de artículos para los diarios y reportes de los medios de comunicación, actividades investigativas y entrenamiento para estudiantes universitarios entre otros.

El proyecto fue muy visible en el contexto de las actividades del 12 de junio (Día Mundial contra el Trabajo Infantil), con varios artículos aparecidos en los diarios sobre el tema del trabajo infantil. Las actividades habían sido preparadas previamente por el proyecto a través de talleres con los periodistas.

Las entrevistas y los grupos de discusión durante la misión de evaluación mostraron que la sociedad en Panamá está enterada cada vez mas del tema del TI . El tema esta mucho más presente en los medios de comunicación y en las discusiones públicas que hace 5 años. Los resultados del cuestionario muestran que el 81% de los participantes del taller piensan que en general, el tema del TI tiene una presencia muy alta o una presencia promedio en la discusión pública en Panamá. También piensan que el trabajo infantil tiene una presencia muy alta o promedio en la institución que ellos representan.

También se observó que la información actual sobre trabajo infantil tiene una calidad diferente: la imagen del “niño pobre” ha sido reemplazada por un conocimiento mas detallado sobre el número de niños que trabajan así como las causas y consecuencias del trabajo infantil en Panamá. Los estudios del SIMPOC han jugado un papel clave a este respecto.

Esto ilustra la demanda por información sobre el trabajo infantil en Panamá y muestra que la oficina del IPEC juega un papel importante en proporcionar dicha información. A la fecha, la mayor parte de esta información consiste en material producido por el proyecto IPEC- SIMPOC. De este modo el proyecto SIMPOC y el Programa País claramente se complementan uno al otro en relación con la producción y diseminación de información sobre TI.

Sin embargo, hay comparativamente poca información en el Programa País en si mismo y material divulgativo producido por el Programa País. Entrevistas informativas indican que hay considerable campo para ampliar la visibilidad del proyecto. El proyecto ha respondido a esto a través de la elaboración de un Plan de Comunicación (Plan de Divulgación del Programa País para combatir la Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá), en septiembre de 2004. Este plan de comunicación apunta a organizaciones de empleadores y trabajadores, el gobierno, los medios de comunicación, el comité nacional y otros. El principal propósito del plan de comunicación es proporcionar información sobre trabajo infantil a estos grupos a los que está dirigido, aumentar la divulgación y ganar su apoyo para el proyecto para combatir las PFTI. Los principales elementos del plan de comunicación son: 1) defensa y trabajo de cabildeo (principalmente con el Comité Nacional y la Asamblea Legislativa), y 2) producción y diseminación de material, tanto impreso como en formato electrónico. También incluye un detallado plan de trabajo a un año y una lista de indicadores <sup>6</sup> para monitorizar el progreso de las actividades.

Actualmente el proyecto está en el proceso de contratación de un experto de comunicación que será responsable de implementar el plan de comunicación.

---

<sup>6</sup> El plan de comunicación reconoce que los indicadores listados en documento son de hecho resultados, o logros del Plan de Divulgación del Programa país, 2004, p.3.

El plan de comunicación proporciona una guía clara en pasos clave que son necesarios para reforzar el aumento en la divulgación y el trabajo de defensa, y pueden ser vistos como herramientas útiles para ampliar la visibilidad del proyecto. El plan tiene buen potencial para garantizar que las actividades de comunicación del proyecto sean más continuas. La evaluación recomienda que la estrategia de comunicación del proyecto incluya socios no tradicionales como el sector privado y las iglesias a fin de aumentar el proceso de movilización e incluir una amplia gama de diferentes actores.

### **3.4 Logros en la creación de capacidades**

La estrategia del Programa País para crear y mejorar la capacidad incluye actividades tales como talleres y foros con instituciones claves a nivel nacional y a nivel regional. El método que el proyecto ha tomado en relación con la creación de capacidad subraya la importancia de tener suficiente tiempo para preparar y llevar a cabo actividades de capacitación. Desde el punto de vista del proyecto, la capacitación debe proporcionar a los actores metodologías de calidad y herramientas que les permitan trabajar como multiplicadores, vg. colocarlos en una posición en que ellos puedan eventualmente capacitar sobre trabajo infantil. La capacitación necesita ser lo suficientemente útil para permitir su replicación.

Esto implica que la capacitación sea completamente diseñada, engranada y adaptada a las necesidades de las diferentes audiencias. En contraste a esto, si las actividades de entrenamiento son llevadas a cabo de una manera ad-hoc, las mismas pueden tener como efecto un aumento de la divulgación pero no necesariamente un efecto de entrenamiento, con insuficientes guías para actores específicos (ministros, ONGs, etc.), en métodos potenciales de combate al TI. El proyecto sigue ésta metodología porque incrementa la probabilidad que los logros en la creación de capacidades sean sostenibles.

A la fecha, el proyecto estima que 412 personas han sido capacitadas o entrenadas en asuntos de TI incluyendo: gente de los medios de comunicación, profesores y estudiantes, representantes de organizaciones de trabajadores, representantes de organizaciones de empleadores, ONGs, funcionarios del sector publico, movimientos de mujeres y las iglesias.

Por ejemplo el proyecto, en conjunto con OIT / ACTRAV ha realizado talleres con el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Como resultado de los talleres, el CONATO ha desarrollado lineamientos para un plan de los/as trabajadores/as para erradicar el trabajo infantil. Dos puntos focales han sido diseñados a nivel del CONATO para lidiar con los temas del TI, y hay un punto focal para el TI en cada uno de los 12 sindicatos. CONATO ha declarado públicamente (vía televisión) que la organización está dispuesta a apoyar acciones contra el TI.

También se ha proporcionado asistencia técnica a la Unidad de Trabajo Infantil (Departamento de atención al trabajo infantil y protección al menor trabajador), en el MITRADEL a través de la instalación de la base de datos del SIMPOC para monitorizar el trabajo infantil en Panamá. Se dio entrenamiento en el uso de la base de datos y se llevó a cabo un taller de metodologías para monitorear el trabajo infantil para inspectores.

En octubre de 2003, la Universidad Especializadas de las Américas llevó a cabo un taller de 2 días sobre trabajo infantil como un módulo del curso de Post- Grado “Derechos de la Niñez”. El propósito del taller fue capacitar profesionales en diferentes vía y canalizar transversalmente el asunto hacia políticas públicas y en modelos de atención efectiva para combatir el trabajo infantil. El modulo había sido elaborado previamente en conjunto con el IPEC y el Centro de Estudios para la familia (CEFA). El taller fue atendido por 35 participantes de los siguientes sectores: estudiantes universitarios, representantes del sector judicial, ministros, la policía nacional, escuelas, representantes del sector salud y ONGs. El taller con UDELAS fue evaluado muy positivamente por los participantes. A parte de la creación de capacidad en TI, un resultado mayor de este taller fue la creación y fortalecimientos de vínculos y alianzas entre el IPEC y actores claves que tienen un papel potencial como multiplicadores en apoyar el combate contra el TI.

Los resultados del cuestionario entregado durante el taller de evaluación de los interesados muestran que el 71 % de los participantes al taller evalúan el entrenamiento recibido a través del proyecto como muy útil o útil. La capacitación los ayudó a ganar una visión integral y un conocimiento profundo sobre las causas y consecuencias del TI y sobre estrategias potenciales de combate al TI. Sin embargo, solo el 33% de los participantes al taller piensan que hay una capacidad financiera alta en sus instituciones para llevar a cabo acciones contra el TI y el 29% piensa que la capacidad financiera es mediana. Esto ilustra que a pesar de el entrenamiento, la situación de los recursos financieros en las instituciones nacionales puede ser una limitante para llevar a cabo acciones contra el TI.

El proyecto también contribuyó a desarrollar la capacidad del personal IPEC y de los socios de IPEC en Panamá. La oficina sub-regional de IPEC tuvo un papel importante en proporcionar capacitación y apoyo técnico durante varias fases de la implementación del proyecto. Como resultado, el personal de IPEC en Panamá aumentó su experiencia práctica en programas de la cooperación técnica de la OIT y en la lucha contra el trabajo infantil en el país.

Debido al proceso electoral y a la instalación de un nuevo gobierno el proyecto está retrasado en relación con las actividades de capacitación. En particular los/as nuevos/as funcionarios/as necesitan ser capacitados/as en los próximos meses. Actualmente el proyecto trabaja en un plan de capacitación en conjunto con la oficina sub-regional de San José y basado en la Evaluación de las Necesidades de Capacitación (2003)<sup>7</sup>. Entre las ideas está el desarrollar diferente módulos de capacitación que permitan la adaptación de contenidos y metodologías para la audiencia respectiva.

### ***3.5 Logros alcanzados con los mecanismos de coordinación***

#### **El Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.**

De acuerdo al documento del proyecto, el principal componente para mejorar los mecanismos de coordinación en los niveles nacional y provincial es proporcionar apoyo al Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CN), como la entidad principalmente responsable de la coordinación interinstitucional.

---

<sup>7</sup> El Estudio Sobre Conocimiento y Necesidades de Capacitación en Torno al Trabajo Infantil en Panamá(2003), es un estudio de alta calidad y proporciona una base útil para el trabajo que se avecina.



El CN en Panamá fue creado en 1997 a través de Decreto No. 25 con los siguientes objetivos principales:

- Asesorar en políticas y programas tendientes a mejorar las condiciones socio-laboral del menor trabajador.
- Contribuir a la elaboración, supervisión y evaluación del Plan Nacional de Acción para la eliminación del TI.
- Fortalecer la coordinación entre instituciones públicas y privadas así como nacionales e internacionales para encontrar alternativas y estrategias para eliminar las principales causas del trabajo infantil.

De acuerdo al Decreto 25, el CN incluye representantes de 25 instituciones, tales como: el Despacho de la Primera Dama, MITRADEL, MINJUMNFA, MEDUC, MINSA, MIDA, así como las ONGs y organizaciones de empleadores/as y trabajadores/as. De acuerdo al artículo 4 del Decreto, el CN debe reunirse cada 3 meses la responsabilidad de convocar el CN corresponde al Despacho de la Primera Dama.

La Secretaria Técnica, como el brazo operativo del CN incluye las siguientes 6 instituciones (gubernamentales): la Oficina de la Primera Dama, MITRADEL, MINJUMNFA, MEDUC, MINSA y MIDA. El IPEC tiene un papel como observador y consejero en la Secretaría Técnica.

Si bien el Comité Nacional tiene el potencial para ejercer un importante papel en la coordinación de la acción interinstitucional; a la fecha, la experiencia del proyecto muestra un bajo nivel operativo. Entre las razones estuvo la falta de recursos y de capacidad, falta de certeza en relación a posiciones y responsabilidades, así como la pérdida de compromisos de las instituciones representativas. Aún cuando se puede decir que los miembros de la Secretaria Técnica se reunieron sobre una base regular<sup>8</sup>, el Comité Nacional solo se reunió dos veces desde el inicio del proyecto.

A fin de mejorar la efectividad del Comité Nacional, el proyecto, en conjunto con especialistas de OIT-IPEC llevó a cabo una serie de sesiones de consultas técnicas con la Secretaria Técnica del Comité Nacional a fin de compartir buenas estrategias y lecciones aprendidas de otras experiencias relacionadas con el papel y funcionamiento del Comité Nacional. En este contexto representantes del Comité Nacional atendieron la primera Reunión sub-regional Tripartita de Comités Nacionales que fue promovida por IPEC y llevada a cabo en Tegucigalpa, Honduras, en marzo de 2004.

Entre los temas de la agenda de la reunión en Honduras estuvieron:

- Las legislaciones nacionales en la sub-región en relación con la aplicación de las convenciones 138 y 182
- El papel jugado por los Comités Nacionales en cada país en relación con el diseño y monitoreo de Planes Nacionales contra el trabajo infantil
- La participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la actividades del CN y la necesidad de fortalecer su papel.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo durante la selección de las áreas objetivo a mediados de 2003, la Secretaria Técnica del CN se reunió una vez por semana.

La reunión fue altamente relevante para los representantes de Panamá porque permitió el intercambio de información entre los países, y proporcionó visiones internas de cómo proceder en el desarrollo de un Plan Nacional.

Debido al cambio de gobierno el Comité Nacional en Panamá está actualmente en proceso de reestablecerse y reestructurarse en sí mismo a fin de mejorar su función catalizadora y la coordinación entre actores clave. Se han elaborado propuestas borrador que incluyen una modificación al Decreto 25 para reestructurar al Comité Nacional y sobre todo su Secretaria Técnica. Una pregunta principal en la discusión es cómo hacer la Secretaría más representativa, vg. incluir organizaciones de la sociedad civil (ONGs) organizaciones de trabajadores y de empleadores del sector privado así como otras instituciones públicas que tengan un papel potencial a jugar en el combate contra el TI. Otra pregunta es quién en la Secretaria Técnica tendrá la responsabilidad de convocar el CN. Una posible solución sería contratar a tiempo completo una persona independiente en la Secretaria para este propósito. Los temas son actualmente discutidos en un debate muy dinámico y animado entre representantes de gobierno, organizaciones de trabajadores y de empleadores así como la sociedad civil<sup>9</sup> y se espera llegar a un tipo de arreglo para el comienzo de 2005. Sin embargo en este momento es difícil predecir el resultado final de este proceso.

### **RED TIP**

Un mecanismo importante adicional de coordinación en Panamá es la Red Seguridad y Salud contra el Trabajo Infantil Insalubre y Peligroso (REDTIP) bajo los auspicios del MITRADEL. Ésta se creó en 2003 como un sistema sub-regional incluyendo los países de Panamá, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras y República Dominicana.

La RED-TIP tiene la siguiente misión:

- Apoyar al Comité Nacional en áreas relacionadas con la salud en el trabajo infantil y trabajo infantil peligroso.
- Contribuir a la creación de capacidad para legislar sobre trabajo infantil peligroso.
- Facilitar el intercambio de experiencia en temas relacionados con salud y seguridad en el TI
- Desarrollar y diseminar herramientas que permitan identificar y monitorizar trabajo infantil peligroso.

La RED-TIP incluye organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil involucradas contra el TI. La OIT – IPEC proporciona apoyo técnico en los respectivos países. En Panamá el Programa País ha incentivado la participación activa de la RED-TIP en el Comité Nacional. Por ejemplo hay una propuesta para incluir un miembro de RED-TIP en la Secretaria Técnica del Comité Nacional. Esto facilitaría el proceso de definir las formas riesgosas de trabajo infantil y por ende sería un dato clave para la formulación del Plan Nacional para la Erradicación del TI. Sin embargo, este proceso depende de las discusiones acerca de la reestructuración del Comité Nacional, que se llevan a cabo al momento de la evaluación.

### **Coordinación entre el Programa País y otras intervenciones del IPEC**

---

<sup>9</sup> Un ejemplo es que la composición de la Secretaria Técnica fue uno de los principales temas de discusión durante el taller con los interesados de noviembre 22

En cuanto a la relación entre el programa país y otras intervenciones del IPEC en Panamá es importante mencionar el proyecto SIMPOC, el Proyecto sobre Explotación Sexual Comercial (ESC), y el proyecto sobre Trabajo Infantil Doméstico (TID).

El principal resultado del proyecto SIMPOC (financiado por USDOL), es la encuesta Nacional de Trabajo Infantil en Panamá (2000), que incluye un análisis cuantitativo y cualitativo. Como se mencionó arriba, el programa país ha sido instrumental en la diseminación de los resultados del Proyecto SIMPOC entre instituciones claves a nivel Nacional en Panamá y hay clara indicación de sinergias creadas por los dos proyectos.

En relación con los proyectos ESC y TID es importante aclarar que el primer proyecto es parte de un proyecto sub-regional para combatir la Explotación Sexual Comercial (financiado por USDOL) mientras que el segundo proyecto es parte del proyecto sub-regional para combatir el Trabajo Infantil Doméstico, financiado por Canadá. Esto implica que los proyectos ESC y TID se caracterizan por tres diferentes líneas para reportar a la oficina sub-regional del IPEC en San José.

Ambos, el proyecto ESC y el TID operan desde el año 2000 y han realizado importantes logros en Panamá en relación con la difusión y colocación del tema del TI en la Agenda Pública. Cuando la actual coordinadora asumió la responsabilidad del Programa País en Junio del 2003, hubo una introducción e intercambio de información entre los proyectos ESC / TID y el Programa País, mientras que el diseño y estrategia del programa país como tal puede ser considerado relevante con relación a las intervenciones existentes del IPEC en Panamá. Las entrevistas durante la evaluación sugirieron que hay espacio para mejorar la coordinación de actividades entre los proyectos ESC / TID y el Programa País que permitirían un uso más eficiente de los recursos. La evaluación recomienda incrementar el nivel de coordinación particularmente para actividades relacionadas con comunicación, movilización social y creación de capacidades.

### ***3.6 Logros en el desarrollo de un Plan Nacional***

#### **Plan Nacional para la erradicación del Trabajo Infantil**

El Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil es considerado la herramienta fundamental del desarrollo de Políticas para definir programas dirigidos a prevenir y retirar a los /as niños/as y adolescentes de las PFTI. Su principal objetivo es focalizar políticas sociales (educación, salud, atención de la pobreza, etc.), en niños y adolescentes que trabajan, por vía de su integración a programas sociales que estén siendo llevados a cabo por el gobierno.

Es esencial en este proceso que las diferentes instituciones definan prioridades, aclaren sus responsabilidades y asignen recursos para hacer operacional el Plan Nacional. El Comité Nacional y su Secretaria Técnica, como una plataforma para la coordinación institucional, tienen un papel clave que jugar en el mismo, vg. tienen que operar de manera efectiva y eficiente.

El Plan Nacional requiere de mecanismos y regulación para monitorear las PFTI, en particular en sector informal. Usualmente el primer paso es la definición de las PFTI, seguido por un proceso de consulta tripartita a los niveles nacional y provincial que incluya agencias del gobierno,

empleadores/as y trabajadores/as, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación internacional, y otros.

En Panamá, el proceso de consulta sobre las PFTI comenzó en las provincias de Veraguas y Coclé pero desde entonces ha sido pospuesto debido al proceso electoral en el país. El proyecto planea reiniciar este proceso de consulta en las PFTI a inicios del año 2005. Es importante notar que se espera que los resultados del estudio de línea de base sobre Trabajo Infantil Peligroso en las áreas urbanas de la ciudad de Panamá<sup>10</sup> también proporcione datos valiosos para definir las PFTI en Panamá.

Mientras tanto, el Programa País del IPEC ha restablecido contactos con las nuevas autoridades del MITRADEL, MINJUMNFA y el Despacho de la Primera Dama para promover su participación y compromiso en el desarrollo del Plan Nacional para la erradicación del Trabajo Infantil. Estas instituciones han reiterado públicamente su voluntad de apoyar la formulación de un Plan Nacional y hay buena perspectiva de que este apoyo continuará en el futuro.

### **Plan Estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia**

En noviembre de 2003 MINJUMNFA en conjunto con UNICEF presentó el Plan Estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2015. El plan proporciona una visión general a largo plazo sobre la niñez y la adolescencia en Panamá y fija los siguientes objetivos principales en relación con el TI<sup>11</sup>:

- Hacia el 2006 elaborar una lista de trabajo infantil peligroso, y hacer operacional el Plan Nacional para la Erradicación del TI
- Hacia el 2006 elaborar una propuesta para monitorear el trabajo de los adolescentes
- Hacia el 2006, elaborar una propuesta técnica para el MINEDUC relacionada con la reinserción en la escuela de los niños que trabajan
- Fortalecer el Comité Nacional para la Erradicación del TI y su Secretaría Técnica.
- Hacia el 2006 reducir el TI al 40%, dando prioridad a sus peores formas.
- Hacia el 2015, reducir el TI al 80% en las áreas marginadas.

Basado en el marco del Plan Estratégico Nacional, el Plan de Acción Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2003-2006, fue desarrollado con posterioridad. Ambos planes fueron consultados con OIT IPEC. El Plan de Acción Nacional de la Niñez incluye una sección de dos páginas con lineamientos generales sobre eliminación del TI y monitorear el trabajo de los adolescentes. Estos lineamientos buscan el diseño e implementación de una política nacional para eliminar el TI, así como la formulación de un marco legal para proteger a la niñez contra la explotación. Sin embargo, ni el Plan Estratégico Nacional ni el Plan Nacional de Acción de la Niñez incluye objetivos específicos a corto plazo en relación con la eliminación del TI no hay identificación de grupos meta prioritarios, áreas principales del programa o tipos de intervención. Hay poca información específica sobre los actores institucionales a ser involucrados. Como tales, ambos planes pueden ser considerados relevantes pero se mantienen muy generales para constituir un plan de acción viable contra las PFTI. Ellos no son sustitutos para el desarrollo e implementación del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

---

<sup>10</sup> “Estudio para la determinación de línea de base trabajo infantil peligroso en áreas urbanas”, completado en Mayo 2004.

<sup>11</sup> “Plan estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2015), páginas 97-100

### **3.7 Logros en mejoras al marco legal**

La legislación relativa a la niñez en Panamá está regulada a través de diferentes marcos como la Constitución Política, Código de la Familia, Código de Trabajo, Código Agrario, etc. Estos marcos solo cumplen en parte con las obligaciones internacionales que Panamá ha adquirido a través de la ratificación de las Convenciones 138 y 182 de la OIT incluyendo las respectivas recomendaciones 146 y 190. En muchos casos hay contradicciones e inconsistencias entre las legislaciones, por ejemplo entre el artículo 66 de la Constitución Política y el artículo 716 del Código de la Familia relacionados con el tema del trabajo en la agricultura y en hogares.

El cumplimiento de la legislación en Panamá es en muchos casos limitado debido a restricciones en la capacidad de las instituciones gubernamentales. Por ejemplo en MITRADEL el número de inspectores laborales ha sido reducido de 80 inspectores en 1980 a 225 inspectores al día de hoy. El cumplimiento de la legislación y monitoreo del trabajo infantil es un reto particularmente en el sector informal, donde trabaja la mayoría de la niñez en Panamá.

A esta fecha, los principales elementos de la legislación en Panamá en relación con el TI son los siguientes:

- Ratificación de la Convención los Derechos del Niño, en noviembre de 1990.
- Memorandum de entendimiento entre OIT y Panamá, en junio de 1996, renovado en marzo de 2004.
- Ratificación de las Convenciones de la OIT 138 y C. 182 en el 2000.
- Aprobación del Decreto Ejecutivo No. 25 en abril de 1997, que permitió la creación del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y La Protección de los Adolescentes que Trabajan, bajo los auspicios del MITRADEL. El Decreto No. 25 fue modificado en abril de 1998 a través del Decreto No.9 y a través del Decreto No. 18 en julio de 1999.
- Aprobación del Plan Estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2015) en Noviembre de 2003. La sexta área estratégica del Plan “Respetando y restituyendo derechos” incluye lineamientos generales para eliminar el TI y monitorear el trabajo de adolescentes.
- Con el apoyo del proyecto IPEC ESC, la Ley 16 ha sido elaborada y aprobada en Marzo de 2004. La ley 16 incluye medidas específicas para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial. La aprobación de la Ley 16 representa un importante paso en cumplimiento de las convenciones internacionales y la protección de los derechos de la niñez.
- Con el apoyo de la UNICEF, han sido elaboradas varias propuestas de “Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”. Se espera que esta Ley incluya un capítulo específico sobre los derechos y protección de los trabajadores adolescentes mayores de 14 años. la Comisión para asuntos de la niñez de la Asamblea Nacional está actualmente promoviendo la reactivación de este proceso.

En Agosto de 2004 el proyecto produjo un primer borrador de un análisis comparativo entre los marcos legislativos nacional e internacional sobre TI. El reporte incluye recomendaciones sobre armonización de la legislación existente y se encuentra actualmente bajo revisión. La propuesta

necesitará ser refrendada con posterioridad por el Comité Nacional. Se planea realizar una capacitación a los/as administradores de justicia y magistrados tan pronto se complete la revisión de las reformas legislativas.

Representantes de instituciones panameñas también participaron en el taller Inter.-parlamentario sub-regional para revisar el marco legal del C.182<sup>12</sup>. Un resultado clave del proyecto es la “Declaración de Tegucigalpa” que sobre el tema del TI pide más colaboración entre los parlamentos de la sub-región; reformas legislativas en el contexto de las C. 182 y C.138; una edad mínima de trabajo de 15 años y el establecimiento de una lista de trabajos peligrosos en concordancia con el C. 182.

El proyecto fue exitoso en fortalecer la alianza con el Movimiento de Mujeres de Panamá a través de la inclusión de la eliminación del TI en el Tercer Pacto Nacional Mujer y Desarrollo (2003). El pacto busca promover procesos institucionales para reducir las discrepancias entre las políticas social y económica en Panamá desde una perspectiva de género. El mismo puede ser considerado un resultado conjunto del Foro Mujer y Desarrollo, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM), el Comité Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá y la Unión Nacional de Abogadas. El pacto fue firmado por los candidatos presidenciales en marzo de 2004 e incluye un compromiso formal que debe ser atendido por el actual gobierno.

### **3.8 Logros en los Programas de Acción Rural y Urbana**

Los principales elementos en los Programas de Acción Directa rural y urbana son un aumento en la matrícula y reinserción de la niñez trabajadora a la escuela, aumento de la divulgación y movilización social a nivel comunitario, el establecimiento de sistemas de monitoreo local, así como las mejoras a las condiciones de empleo de adultos y adolescentes entre 15 y 17 años. Ambas Guías Sumarias del Programa de Acción (APSO) fueron aprobados por la Oficina Central de Ginebra en noviembre de 2004. Los Programas de Acción Directa son el componente del programa con el más bajo nivel de implementación en el Programa País Panamá. A continuación se proporciona un breve análisis del proceso a fin de aprender de esta experiencia y mejorar la formulación y desarrollo de futuros PA.

#### **Selección de Regiones y Grupos Meta**

El proceso de seleccionar áreas geográficas para Programas de Acción se inició a mediados de 2003, a través de consultas entre personal nacional y sub-regional del IPEC y autoridades nacionales. Los criterios para seleccionar las regiones metas que guiaron la discusión en particular con el comité nacional fueron los siguientes.

- Nivel de pobreza
- Incidencia del TI
- Capacidad a nivel comunitario (nivel de divulgación, recursos humanos, etc.)
- Infraestructura a nivel comunitario (salud, educación, nutrición)
- Existencia y capacidad de instituciones gubernamentales y ONGs.
- Estrategia gubernamental (prioridad de área de intervención, prioridad de asuntos temáticos, voluntad política de proporcionar recursos, condiciones para intervenir en áreas específicas, etc.).

---

<sup>12</sup> El taller tuvo lugar en marzo de 2004 en Tegucigalpa, Honduras.

- La estrategia de OIT-IPEC (existencia de estudios previos, costo de apartar / prevenir por niño, replicabilidad, etc.)

Como resultado de estas discusiones en junio de 2003 la provincia de Chiriquí y la ciudad de Panamá fueron seleccionadas como áreas metas para intervenciones directas. Encuestas de línea de base fueron planeadas para determinar la selección de grupos metas específicos dentro de las áreas metas.

Dada la ausencia de ONGs con la necesaria capacidad y experiencia para desarrollar Programas de Acción en Panamá y para minimizar los costos operativos, el IPEC decidió seleccionar una ONG para llevar a cabo ambos PAs en las áreas rural y urbana. La ONG preseleccionada por IPEC fue Fe y Alegría, pendiente de aprobación por la Secretaría Técnica del CN y anticipando que las negociaciones entre IPEC y Fe y Alegría sean exitosas.

Sin embargo, debido a razones de capacidad en septiembre de 2003 la ONG Fe y Alegría se retiró del área rural. Esto hizo necesario buscar una ONG diferente para llevar a cabo el PA rural. IPEC Panamá llevó a cabo una misión en octubre de 2003 para identificar otras ONG potenciales en Chiriquí usando los siguientes criterios de selección:

- Organización no Gubernamental en el área de desarrollo social.
- Al menos cinco años de experiencia en el manejo e implementación de proyectos de intervención directa.
- Experiencia en proyectos de intervención directa con niños de la calle y/o trabajo infantil.
- Oficina e infraestructura mínima en Chiriquí.
- Experiencia en probar modelos de intervención.
- Conocimiento y experiencia laboral en Chiriquí y con diferentes sectores y actores sociales.
- Disponibilidad para trabajar por al menos 1.5 años en la prevención y alejamiento de al menos quinientos niños de trabajos peligrosos.
- Registrado como entidad judicial.

Como resultado Casa Esperanza fue identificada como la agencia de implementación potencial para el AP rural y en noviembre de 2003 el proyecto IPEC tuvo éxito en vencer la resistencia del Comité Nacional para trabajar con Casa Esperanza.

Mientras tanto e agosto de 2003 el trabajo en la línea de base urbana había iniciado. Cuando estuvo claro que la población meta estaba geográficamente más dispersa que lo que se asumió inicialmente, la ONG Fe y Alegría retiró su propuesta en el área urbana.

Al igual que antes, IPEC tuvo que buscar un socio diferente para llevar a cabo el AP urbano. En diciembre de 2003 IPEC y el Comité Nacional acordaron trabajar con Casa Esperanza en ambas áreas rural y urbana.

Un análisis de los procesos en el periodo de junio a diciembre de 2003 muestra que el principal cuello de botella fue la falta de un potencial socio implementador con el necesario perfil, capacidad y experiencia para llevar a cabo los Programas de Acción Directa. La renuencia inicial del Comité Nacional para trabajar con ciertas ONGs agravó esta situación. El criterio para seleccionar regiones meta y agencias de implementación puede ser considerado relevante.

Fueron principalmente factores contextuales los que causaron las demoras en la fase de pre-formulación de los planes de acción.

### **Formulación de las propuestas de Programas de Acción**

Casa Esperanza comenzó a elaborar propuestas para ambos, AP rural y urbano, al comienzo de 2004. Como material introductorio inicial, la ONG recibió el documento de proyecto, los Lineamientos DED para Diseños de Proyectos y ejemplares de Guías Sumarias de Programas de Acción elaborados en el contexto de un proyecto IPEC en Nicaragua.

En enero de 2004 Casa Esperanza presentó sus primeras propuestas borrador para ambos PA. Las propuestas fueron basadas en información que tuvo disponible en ese tiempo tales como investigaciones llevadas a cabo por Casa Esperanza y estudios previos llevados a cabo principalmente por la Universidad de Panamá y el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), vg. “Los Jóvenes Empacadores de los Supermercados”, entre otros. Los resultados del estudio de línea de base urbana no estuvieron disponibles en ese momento<sup>13</sup>.

IPEC Panamá revisó este documento usando una lista de verificación de 148 criterios técnicos que fueron derivados de los Lineamientos DED para Diseño de Proyectos. Estos 148 criterios técnicos fueron agrupados de acuerdo a los principales elementos 1) antecedentes y justificación 2) Grupos claves y socios 3) Estrategia del Proyecto 4) Implementación del proyecto 5) Marco Institucional y Manejo del Proyecto 6) Datos 7) Planeación de Monitoreo y Evaluación 8) Presupuesto 9) Género como tema cruzado. OIT IPEC dio asistencia técnica a la formulación de las propuestas principalmente a través del teléfono y el correo electrónico (e-mail). En total 7 versiones de la Guía Sumaria del Programa de Acción Rural y 4 versiones de la Guía Sumaria del Programa de Acción Urbano fueron presentadas por la agencia de implementación, como se puede ver en el diagrama 2, más adelante.

Los principales temas que necesitaban aclaración fueron los siguientes:

- Selección de indicadores apropiados
- Aclaración del presupuesto y distinción entre contribución local y del IPEC.
- Inclusión de asuntos de género.
- Consideración de la estructura tripartita de OIT.
- Uso de tablas sobre los beneficiarios/as.
- Distinción entre los beneficiarios/as, beneficiarios/as directos y socios/as.
- Consideración de la situación laboral y generación de ingresos para los padres de niños/as que trabajan.
- Perfeccionar la bibliografía.
- Evaluación de la legislación existente en materia de educación.
- Sinergia con otros proyectos y socios del IPEC.

En abril de 2004 un taller de dos días se llevó a cabo en David, Chiriquí para validar la propuesta de Programa de Acción Directa rural. El objetivo específico de este taller fue la divulgación

---

<sup>13</sup> El reporte final de la línea base urbana fue entregado en mayo 2004. La línea de base está sustentada en entrevistas con 529 niños/as y 222 padres, madres o responsables de los/as niños/as, así como en entrevistas que fueron llevadas a cabo en centros de salud y escuelas. El estudio es de muy alta calidad y a pesar de la demora ha proporcionado información útil para el PA, para identificar beneficiarios /as y para enfocar la estrategia de la información.



entre actores claves a nivel local (representantes de comunidades, gobierno, ONGs, sector cafetalero), para discutir el modelo de intervención y obtener apropiación y compromiso. De acuerdo al cuestionario de evaluación, al final del taller los participantes estuvieron ampliamente satisfechos en términos de contenido, metodología y relevancia . Un taller similar se llevó a cabo en junio de 2004 en la ciudad de Panamá para presentar y validar el modelo de intervención para el Programa de Acción Directa Urbana.

Un análisis de los procesos en el período de enero a noviembre de 2004 muestra que las varias ruedas de consultas y las demoras resultantes se fundamentaron por un lado en asuntos de capacidad de parte de la agencia implementadora, y por otro lado hubo grandes exigencias en relación con el diseño del proyecto por parte del IPEC. El IPEC tomó los lineamientos para el diseño de proyectos casi al pie de la letra, mientras que al mismo tiempo la agencia de implementación percibió los lineamientos como muy poco familiares a los usuarios. En el caso del AP urbano, el hecho que los resultados de la línea de base urbana no estuvieran disponibles al inicio de la formulación del proyecto fueron otra razón por la cual la Guía Sumaria tuvo que ser rescrita.

La evaluación claramente reconoce la alta calidad de los documentos finales del proyecto. El método participativo tomado durante los talleres en abril y junio de 2004 contribuyeron significativamente para mejorar el entendimiento y compromiso de las partes interesadas. Este compromiso será crucial en términos de sustentabilidad de las intervenciones. Las entrevistas llevadas a cabo durante esta evaluación también confirman que la agencia de implementación aprecia altamente la experiencia de aprendizaje.

Sin embargo, y en términos de eficiencia para futuros planes de acción la evaluación recomienda reconsiderar el monto de tiempo utilizado en la elaboración de los PA. Los requisitos de calidad del IPEC tienen que ser cuidadosamente balanceados frente a la necesidad de formular PA oportunos y eficientes.

Otra lección ilustrada a través de esta experiencia es la necesidad, cada vez más, de elaborar guías de diseño útiles de PA a nivel del IPEC, así como a nivel de la agencia de implementación. Esto puede ser realizado a través de vg. Capacitación en diseños de Programas de Acción y a través del desarrollo de guías para diseño de PA que sean familiares a los usuarios.

Diagrama 2: Proceso de selección de regiones meta y formulación de los Programas de Acción Directa

	junio 2003	Julio	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic	Ene 2004	Feb	Mar	Abril	May	Junio	Julio	Agosto	Sept	Oct	Nov
Decisión sobre área rural/urbana por CN																		
Retiro de FA del PADR																		
Misión del IPEC para identificar nueva ONG																		
Aprobación del CN para trabajar con CE																		
Retiro de FA del PADU																		
Implementación de BL urbano																		
1ra propuesta PADR y PADU																		
2da propuesta PADR y PADU																		
3ra propuesta PADR																		
<b>Taller de Validación PADR</b>																		
<b>Taller de Validación PADU</b>																		
4a propuesta PADR																		
3ª propuesta PADU, 5a propuesta PADR																		
Propuesta final PADU, 6ª propuesta PADR																		
Propuesta Final PADR																		
Aprobación de PADR y PADU por SRO																		
<b>Aprobación de PADR y PADU por HQ Geneva</b>																		

**Explicación:**

	Selección de regiones meta y grupos meta		Formulación de propuestas de Plan de Acción
NC	Nacional Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil	PADR	Programa de Acción Directa Rural (rural AP)
FA	NGO Fe y Alegría	PADU	Programa de Acción Directa Urbano (urban AP)
CE	NGO Casa Esperanza	SRO	Oficina Sub-regional San José

### **Coordinación con otras iniciativas diferentes a las del IPEC a nivel local.**

En relación con otras iniciativas locales en el área de trabajo infantil y educación, es importante mencionar el proyecto “Destino”, con fondos de USDOL/Iniciativa Educativa, proyecto que es coordinado por *Creative Associates* e implementado por Casa Esperanza. El proyecto “Destino” tiene una duración de cuatro años y se inició en el 2004, tras una fase preparatoria de tres meses. Su objetivo son áreas rurales e incluye componentes similares a los del programa IPEC, vg. programas de tutoría y apoyo educacional para niños que trabajan. Sin embargo, éste cubre diferentes comunidades y por ello, desde la perspectiva de Casa Esperanza, permite una cobertura más amplia.

A nivel direccional, los proyectos e IPEC serán coordinados por el mismo personal en la ciudad de Panamá. Esto permitirá retroalimentación directa e intercambio de experiencias entre los proyectos. Este intercambio de experiencias durante la implementación facilitará el aprendizaje y eventuales ajustes a las estrategias de ambos proyectos, con vías de mejorar su desempeño. Sin embargo, a nivel de actividades se usará un personal diferente para que trabaje con niños y para proporcionar atención directa y servicios de apoyo.

## **4. Sustentabilidad**

A nivel general del proyecto, la sustentabilidad de los logros del proyecto depende en gran medida del compromiso de las instituciones a nivel nacional, provincial y local para continuar proporcionando apoyo a la niñez que trabaja. Tomando en consideración el reciente cambio de gobierno y el hecho de que muchos de los actores principales en los ministerios han sido remplazados, se hace difícil para la evaluación determinar con precisión la posibilidad de que las actividades continuarán o que serán extendidas a otras regiones o sectores de Panamá.

Sin embargo, hay indicaciones que el Programa País ha proporcionado el terreno para algunos elementos clave que contribuirán a la sustentabilidad de los logros del proyecto. Por ejemplo, el hecho que el CONATO está en proceso de elaboración de un Plan de los Trabajadores para erradicar el trabajo infantil puede ser visto como uno de esos elementos. Otro ejemplo es el Módulo de trabajo Infantil en el curso de postgrado “Derechos de la Niñez y Maltrato Infantil” por la Universidad UDELAS, que garantizará entrenamiento continuo para graduados universitarios que podrán luego trabajar como especialistas en el campo del TI, tanto en Panamá como en la región.

A nivel de la acción directa, en vista que los PA están apenas por comenzar, esta evaluación de medio término no puede determinar con certeza si las actividades serán continuadas luego del cierre del proyecto. Sin embargo, la actual estrategia por fases<sup>14</sup> indica que luego que se cierre el proyecto, los niños/as continuarán recibiendo el apoyo de la ONG, y que los costos de este apoyo serán proporcionados por la ONG.<sup>15</sup> Las becas que se proporcionarán a 500 estudiantes objetivo del Programa de Acción Directa por el Instituto para el Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) muestra también que hay las bases para continuar los logros a nivel local. Otro importante elemento en el área rural es el Comité Local para la erradicación del Trabajo Infantil. Cuando se establezca, se espera se constituya en la plataforma clave para coordinar y continuar la acción Inter-institucional contra el TI.

---

<sup>14</sup> Descrita en la Guía del Programa de Acción Sumaria (rural y urbana) y confirmada en la entrevista de grupo

<sup>15</sup> En una nota aparte, y hablando en forma general, se debe tener en cuenta que a largo plazo los servicios proporcionados por la ONG no deben ni pueden sustituir el papel de las instituciones públicas, tales como MITRADEL y MEDUC en relación con monitorear el TI y proporcionar adecuada educación a la niñez.

Aparte de apoyo institucional y financiero, un factor clave es que los Programas de Acción se vinculan desde el comienzo con personas importantes de la comunidad y se crea una masa crítica que puede impactar en la agenda política local. La movilización inicial de una amplia gama de actores incrementa la oportunidad de que estos actores se sientan parte del proceso, y asuman responsabilidades a largo plazo. A este respecto, los dos talleres de validación llevados a cabo durante la formulación de los programas de acción jugaron un papel fundamental. Esta movilización inicial necesita ahora ser continuada y llevada mas adelante tanto en el área rural como en el área urbana.

## **5. Conclusiones**

La evaluación mostró que desde el comienzo el proyecto ha pasado por dos períodos de tiempo que fueron diferentes, tanto en términos de montaje del proyecto (p.e. reclutamiento de personal) y el contexto del ambiente político. Este es un factor importante a tener en cuenta cuando se evalúe el alcance general del proyecto. De hecho, el proyecto empezó en Junio de 2003 en vez de Septiembre de 2002 y se enfrentó a un medio de gran reto en el sentido que el proceso electoral se inició a finales de 2003 y desde entonces dominó la agenda pública.

A pesar de las demoras iniciales, el proyecto ha hecho avances hacia el logro de sus objetivos, particularmente en las áreas de divulgación y creación de capacidades para actores específicos clave. Los productos del proyecto, vg. El Estudio de Línea de Base Urbana sobre Trabajo Peligroso y el Estudio Sobre Conocimiento y Necesidades de Capacitación En Torno Al Trabajo Infantil en Panamá, son de alta calidad. Es importante destacar que en el contexto del nuevo gobierno, el desarrollo de las actividades del proyecto se han acelerado considerablemente. El proyecto ha sido exitoso en el restablecimiento de alianzas estratégicas con actores a diferentes niveles que tienen un papel que jugar en el combate del TI. Actualmente hay clara indicación del compromiso por parte de personas clave en el gobierno.

La apertura tendiente a reformas vg. con relación a reestructurar el Comité Nacional puede ser considerada una ventana de oportunidad para el proyecto. La reforma del Comité Nacional mejorará grandemente su efectividad y facilitará el desarrollo de actividades clave tales como el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

A nivel de la intervención directa, el proyecto ha proporcionado una base sólida para llevar a cabo dos Programas de Acción potencialmente muy exitosos. El método abarcador y participativo durante la fase de preparación del proyecto así como la experiencia de la agencia de implementación en el trabajo con la niñez<sup>16</sup> mejorará la posibilidad de que los logros de los PAs serán continuados a largo plazo.

## **6. Recomendaciones y Lecciones Aprendidas**

### **6.1 Recomendaciones a nivel del proyecto**

- a) Se recomienda extender el proyecto al menos por un año más para permitir su continuidad y el sostenimiento de las actividades iniciadas. Se ha creado un momento importante y se han elevado las expectativas de parte del nuevo gobierno, la agencia de implementación y (por último, pero no menos importante) los niños/as que han sido identificados para los Programas de Acción Directa. Este momento es clave, en particular porque el ambiente del proyecto es mucho más favorable que antes. (referido a : IPEC/ donante)

---

<sup>16</sup> Casa Esperanza comenzó a dar apoyo a la niñez que trabaja desde 1992.

- b) Se recomienda priorizar actividades en el Plan de Trabajo del Proyecto. La evaluación considera la elaboración de un Plan Nacional y la implementación exitosa de dos planes de acción como máximas prioridades. (dirigidos a : proyecto/ Comité Nacional/ONG)
- c) Se recomienda continuar incrementando el componente de comunicación del proyecto con miras a lograr hacer el tema de TI – y el Programa País en sí mismo- más visible al público en general. El proyecto debe hacer un uso mejorado de los sistemas de comunicación creados por el IPEC ESC y los proyectos CDW. (dirigido a: proyecto).
- d) Se recomienda reactivar y fortalecer aún más el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil con miras a hacerlo más operacional a través de 1) hacerlo más representativo y 2) aclarando el papel y las responsabilidades de las instituciones representadas en el CN. (dirigido a : Comité Nacional / Proyecto)
- e) Se recomienda hacer un uso máximo del material, herramientas y metodologías que están disponibles para la creación de capacidad al nivel sub-regional. Esto es crucial por razones de eficiencia y tomando en consideración el presupuesto general del proyecto. La capacitación para los nuevos funcionarios públicos debe empezar tan pronto como sea posible para tomar ventaja de la situación actual y para mantener el momento que se ha creado. (dirigido a : proyecto).

## **6.2 Recomendaciones a nivel de los Programas de Acción**

- f) Para la formulación futura de un Programa de Acción, se recomienda utilizar la agencia de implementación para recolectar la información de línea de base de la población meta, puesto que esto permite establecer el primer contacto con la población meta y enfocar la estrategia de intervención. La evaluación reconoce que el IPEC hizo planes para esto desde el inicio, pero por las razones explicadas arriba, esto no se materializó puesto que hubiera retrasado aún más el proyecto. (dirigido a : IPEC)
- g) Se recomienda revisar el proceso de formulación del Programa de Acción y decidir cómo realizar ajustes necesarios vg. a través de entrenamiento mejorado y/o lineamientos en diseño de PA, con miras a mejorar el proceso de formulación de PA y hacerlo más eficiente. (dirigido a: IPEC).
- h) Se recomienda hacer uso de la experiencia del PA bajo el proyecto TID en la provincia de Veraguas. A la vez de tomar en consideración los diferentes grupos meta, este PA puede ser visto como un modelo para un proceso de movilización local exitoso que ha tenido impacto en términos de divulgación, y que tiene una posibilidad de ser sostenido. (dirigido a :proyecto /IPEC )

## **6.3 Lecciones aprendidas**

- i) Las demoras iniciales del proyecto subrayan la importancia de una evaluación completa del contexto y condiciones política e institucional antes de decidirse por una intervención en un determinado país. En el caso de Panamá, el contexto (de factores externos) incluye:
  - 1) La disposición, voluntad política y compromiso de las partes interesadas en apoyar el proyecto IPEC en el combate de las PFTI. El contexto incluye además
  - 2) La existencia y disponibilidad de agencias de implementación e instituciones que tengan la necesaria infraestructura y experiencia para llevar a cabo planes de acción exitosos.

## 7. Anexos

### 7.1 Evaluación de logros en los resultados principales del Proyecto

Componente	Resultado (reportado por el proyecto)	Estado de resultados	Evaluación de resultados
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	<p>1) Actores claves de la sociedad panameña sensibilizados y con capacitación inicial sobre las consecuencias negativas del trabajo infantil (TI).</p> <p>a. Un total estimado de 412 personas ha recibido sensibilización y/o capacitación inicial sobre la problemática del TI, incluyendo: personal de medios masivos, profesionales y estudiantes involucrados en temas de niñez, integrantes de sindicatos, sectores empresariales, ONG, funcionariado del sector público, movimiento de mujeres, iglesias.</p> <p>b. Con base en la capacitación el sector sindical inicia la elaboración de un Plan Operativo ETI en su sector.</p> <p>c. La asistencia y dotación de información a la Unión Nacional de Abogadas deriva en una iniciativa para introducir reforma constitucional para aumentar la edad mínima de admisión al empleo (aunque la propuesta fue denegada y no se debatió en la Asamblea Legislativa).</p> <p>d. Como efecto de “bola de nieve”, 95 personas han solicitado la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, producida por el gobierno con apoyo de IPEC-SIMPOC, reportándose usos diversos (elaboración de propuestas técnicas, informes, memorias, documentos de políticas públicas, investigaciones académicas y consultorías, dotación para bibliotecas, capacitación a estudiantes universitarios, insumos para Legisladores/as, consulta para organismos de Derechos Humanos, consulta de organismos culturales, abogados/as, partidos políticos, empresarios, sindicatos)</p>	En Proceso, avanza hacia fase intermedia	La capacitación completada ha sido útil
	<p>2) Fortalecidos mecanismos de coordinación interinstitucional por procesos de concertación y capacitación</p> <p>a. La membresía de la Secretaría Técnica del Comité ETI, integrada por representantes de 6 instituciones estatales con competencia en Derechos de la Niñez, recibe asistencia técnica y capacitación permanente por parte de OIT-IPEC para desarrollar sus tareas y para coordinar sus acciones sectoriales. Actualmente se está planteando la reestructuración y ampliación del Comité con nuevos actores y renovadas dinámicas.</p> <p>b. Se ha facilitado asistencia técnica para determinar las necesidades de capacitación en torno a TI, por distintos actores gubernamentales y civiles.</p> <p>c. Se ha emprendido lobby y negociaciones para asegurar las contribuciones de instituciones claves al Proyecto. Actualmente se gestionan, con buenas perspectivas, becas para 1000 NNA de los Programas de Acción Directa.</p>	En proceso, avanza hacia fase intermedia	Hay expectativas que la re-estructuración del Comité lo haga más eficaz
	<p>3) Se avanza hacia la determinación de las PFTI y hacia la formulación del Plan Nacional ETI.</p> <p>a. El Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia 2003-2006, fue aprobado en noviembre de 2003, y consultado con OIT-IPEC. Su sexto eje “Defensa y Protección: Respetando y Restituyendo Derechos”, contempla una sección sobre “Erradicación del Trabajo Infantil y Monitoreo del Trabajo Adolescente”.</p> <p>b. La Política Pública de Juventud de Panamá, contó con amplia información suministrada por OIT-IPEC. En su componente de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Tema 8/Trabajo, contempla estrategias de adecuación de la normativa laboral vigente para regular los derechos laborales de la juventud, protección efectiva de sus derechos laborales, y acciones de información y divulgación para su promoción.</p> <p>c. Se ha facilitado Asistencia Técnica para recoger información sobre trabajo infantil peligroso</p> <p>d. Se han hecho 2 consultas provinciales tripartidarias sobre TIP.</p>	En proceso, en fase inicial	Hay compromiso del Gobierno para dar apoyo al desarrollo del Plan Nacional
	<p><b>Logros (reportado por el proyecto)</b></p> <p>Se avanza hacia fase intermedia en la generación de una masa crítica de actores con competencia en la temática que inician el proceso de dotación y/o fortalecimiento de capacidades y establecimiento de sinergias para dar respuesta, desde sus espacios de trabajo, y en forma concertada y organizada, al problema del trabajo infantil en Panamá. Se avanza también en la introducción del tema ETI en políticas y planes nacionales.</p>	<b>Evaluación de logros</b>	El proyecto está acelerando en un contexto mucho más favorable

Componente	Resultado (reportado por el proyecto)	Estado de resultados	Evaluación de resultados
LEGISLACION	<p>1) <i>Se generan condiciones básicas para ampliar el marco legal nacional, desde la temática ETI,, para proteger y restituir los derechos de la niñez y adolescencia.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Creación por Resolución Ministerial, el Departamento de Atención al TI y Protección al Menor Trabajador en MITRADEL.</li> <li>b. Creación de la Red de Seguridad y Salud contra el Trabajo Infantil Insalubre y Peligroso (Red TIP) por Decreto Ejecutivo de 2003.</li> <li>c. Renovación del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Panamá y OIT respecto a ETI, el 4 de marzo de 2004</li> <li>d. El movimiento de mujeres compromete a candidatos presidenciales, a través del “Pacto Mujer y Desarrollo”, con la erradicación del TI con perspectiva de género.</li> <li>e. Se provee Asistencia Técnica para realizar el estudio comparativo de la legislación nacional e internacional vigente sobre T.I. y procurar su armonización con participación de actores sociales competentes en la materia.</li> <li>f. Actores claves de las instancias legislativas han participado en eventos de capacitación nacional y regional sobre la aplicación de la legislación y el cumplimiento de los Convenios 138 y 182 de la OIT, y se han dotado de instrumental pertinente.</li> <li>g. Se integra al Comité ETI de la actual administración gubernamental, a la Comisión para formular la Propuesta de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.</li> <li>h. En el marco de la nueva Administración Gubernamental se revisa el Decreto de creación del Comité ETI, procurando una mejor definición de funciones para cumplir con los Convenios, y la ampliación de su membresía</li> </ul>	En proceso, avanza hacia fase intermedia	Parcialmente el proyecto ha tenido éxito
<b>Logros (reportado por el proyecto)</b>		<b>Evaluación de logros</b>	
<i>Se inicia el proceso para fortalecer el marco legal nacional armonizándolo con los Convenios, a fin de dotar al país de instrumentos legales idóneos y de calidad para combatir el trabajo infantil.</i>		<i>El análisis comparativo entre los marcos legislativos proporcionará los primeros insumos</i>	

Componente	Resultado (reportado por el proyecto)	Estado de resultados	Evaluación de resultados
SENSIBILIZACION Y MOVILIZACION	<p>1) <i>Actores claves de la sociedad panameña se sensibilizan e inician a movilizarse para el combate a las peores formas del TI.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Campaña pública a nivel nacional y local del 12 de junio como día mundial contra el TI.</li> <li>b. El tema de TI ha sido visibilizado en los medios de comunicación en diversas formas.</li> <li>c. Las cifras del SIMPOC y del Estudio de Línea de Base, son manejadas y publicadas por periodistas como fuente principal de sus reportajes, artículos y noticias sobre trabajo infantil.</li> <li>d. Se provee Asistencia Técnica para formular e impulsar un Plan de Divulgación para Combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá.</li> </ul>	En proceso, avanza hacia fase intermedia	La sensibilización ha tenido éxito
<b>Logros (reportado por el proyecto)</b>		<b>Evaluación de logros</b>	
<i>El tema del trabajo infantil está en la agenda y debate público y se está generando una opinión y movilización en su contra.</i>		<i>La sensibilización ha sido el logro con el mayor éxito</i>	

<b>Componente</b>	<b>Resultado (reportado por el proyecto)</b>	<b>Estado de resultados</b>	<b>Evaluación de resultados</b>
<i>EDUCACION</i>	<p>1) <i>Sistema de educación y atención a la niñez y adolescencia adaptado a las necesidades de personas menores trabajadoras</i></p> <p>a. Se suministra asistencia técnica a ONGs para la formulación de Programas de Acción Directa Urbana y Rural para el retiro, prevención y reintegro de NNA al sistema educativo.</p> <p>b. Se suministra asistencia técnica al Comité ETI para la selección de áreas de intervención para los Programas de Acción, para la identificación y selección de Agencia Ejecutora, y para el proceso de revisión técnica y aprobación de las propuestas presentadas.</p> <p>c. Se crean condiciones con actores locales de las áreas de intervención para vencer resistencias y/o establecer compromisos en apoyo a la ejecución de los Programas de Acción próximos a ejecutarse.</p>	<i>En proceso, en fase inicial</i>	<i>El proceso de formulación de los PA tenía atrasos por factores externos y internos</i>
	<p><b>Logros (reportado por el proyecto)</b></p> <p><i>Los programas de Acción Directa, que propiciarán la generación de modelos para el retiro de NNA del TI y reinserción en el sistema educativo, cuentan con las condiciones de formulación técnica y apoyo local e institucional para su próxima implementación.</i></p>		



## 7.2 Agenda de la misión

Lunes 15	Martes 16	Miércoles 17	Jueves 18	Viernes 19	Sábado 20	Domingo 21	Lunes 22
9:00 a.m.- 6:30 p.m. Entrevista Individual con personal de OIT-IPEC- Panamá y provisión de documentos adicionales para la lectura	Espacio para lectura y análisis de documentos	9:00 a.m. 10:00 a.m. Jesús López (Entrevista Individual)  10.00 a.m. Rosabel Vergara Jaime Moreno Tibaldo Chú (Entrevista Grupal)	11:00 a.m. - 12:00 m Entrevista con Reynaldo Rivera Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (Entrevista Individual)	9:00 a.m.- 11:00 a.m. Carlos Lee Yariela González Astrid Salazar (Entrevista Grupal)	5:00 p.m Margarita Aquino (Entrevista Individual)		8:30 a.m. a 4:30 p.m. Taller de Partes Interesadas       5:30 p.m. a 7:30 p.m. Entrevista con Tina Faulkner en la oficina de OIT-IPEC Nacional de   7:30 a 8:30 p.m. Cena con personal de OIT- IPEC
	2:00 p.m. -5:00 p.m. Entrevista Grupal con Casa Esperanza en el local de Bella Vista	Entrevista Grupal con miembros del Comité ETI Anterior 2.00 p.m.-4:00 p.m. Marta de Correa Egipcia Lezcano Mariano Gasteazoro Elba Vásquez   5:p.m.- 6:00 p.m. Lesbia Arrocha (Entrevista Individual)	2:00- 4:00 p.m. Entrevista Grupal Mariblanca Staff Silma Pinilla Díaz Sofía Izquierdo Alexis Rodríguez Luz Graciela Cruz   5:00 p.m. Entrevista con Illiane de Lacayo y Dalys de Pérez en representación del Despacho de la Primera Dama de la República	3:00 p.m.-4:00 p.m. Entrevista con Leonor Calderón Ministra de La Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (Entrevista Individual)			

### 7.3 Cuestionario utilizado en el taller de partes interesadas

**TALLER DE EVALUACIÓN MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO DE LA OIT-IPEC:  
“ERRADICACIÓN DE LAS PEORES FORMAS DEL TRABAJO INFANTIL (TI) EN  
PANAMÁ”**

---

(Por favor marque con una X, en cada caso, la opción que le parezca más apropiada)

1. Organización / Institución que representa Ud.:

IPEC	GOBIERNO	COMITÉ PARA LA ERRADICACION DEL TI	ONG	TRABAJADORES	EMPLEADORES	OTRA (ESPECIFIQUE)

2. ¿Ud. ha recibido algún tipo de capacitación / apoyo por el proyecto OIT-IPEC?

NO	SI → Por favor indique el tipo de capacitación / apoyo recibido:

3. En caso positivo, el apoyo / la capacitación por el proyecto ha sido / está siendo

MUY ÚTIL	ÚTIL	NO DEMASIADO ÚTIL	INÚTIL

4. ¿Porqué? Por favor de más detalle.

---

5. ¿En su institución, cuál es la probabilidad de que el conocimiento adquirido por la capacitación / apoyo sea utilizado?

ALTA	MEDIA	BAJA	NULA	NO SE

6. Por favor indique el uso previsible o ya definido por su institución:

---

7. ¿En su opinión, hay una presencia del TI entre los temas de discusión en Panamá en general?

ALTA PRESENCIA	MEDIA PRESENCIA	BAJA PRESENCIA	NULA PRESENCIA	NO SE

8. ¿En que medida hay una presencia del TI en las agendas, planes y programas de su institución?

ALTA PRESENCIA	MEDIA PRESENCIA	BAJA PRESENCIA	NULA PRESENCIA	NO SE

9. Por favor de más detalle.

---



---

10. Por favor valore el nivel de la coordinación existente entre su institución y otras instituciones y actores en el área del trabajo infantil

ALTA	MEDIA	BAJA	NULA	NO SE

11. En su institución, valorar la capacidad técnica para llevar a cabo acciones contra el TI.

ALTA	MEDIA	BAJA	NULA	NO SE

12. En su institución, valorar la capacidad financiera para llevar a cabo acciones contra el TI.

ALTA	MEDIA	BAJA	NULA	NO SE

13. Por favor valore las relaciones entre el Programa de País de OIT-IPEC y otras intervenciones de erradicación TI implementados por IPEC:

ALTA SINERGIA	MEDIA SINERGIA	BAJA SINERGIA	NINGUNA SINERGIA	NO SE

14. Por favor valore las relaciones entre el Programa de País de OIT-IPEC y otras intervenciones de infancia implementados por otras organizaciones en Panamá:

ALTA SINERGIA	MEDIA SINERGIA	BAJA SINERGIA	NINGUNA SINERGIA	NO SE

15. ¿Cuáles factores externos han afectado / están afectando la implementación del proyecto y el logro de sus objetivos, y en qué medida?

FACTOR EXTERNO (positivo o negativo)	ALTO EFECTO	MEDIO EFECTO	BAJO EFECTO

16. ¿Cuáles serian sus recomendaciones al proyecto IPEC?

3 recomendaciones para mejorar el proyecto en el futuro:	
1	
2	
3	

----- MUCHAS GRACIAS -----

## 7.4 Lista de personas entrevistadas

Nombre	Institución
Vielka Bolaños	ILO IPEC Panama
Briseida Barrantes	
Jesús López	
Lesbia Arrocha	
María José Chamorro	ILO IPEC HQ Geneva
Javier Varela	ILO IPEC SRO San José
Roxana Méndez	NGO Casa Esperanza
Roderick Castillo	
Ariel Guevara	
Team from Casa Esperanza	
Rosabel Vergara	Previous Ministry of Labour
Jaime Moreno	Previous Ministry of Labour - Labour Inspection
Tibaldo Chú	Previous Ministry of Youth, Women, Children and Family
Marta de Correa	Previous National Committee - Technical Secretariat
Egipcia Lezcano	Previous National Committee - Ministry of Health
Mariano Gasteazoro	Previous National Committee - Ministry of Education
Elba Vásquez	Previous National Committee - Technical Secretariat
Reynaldo Rivera	Ministry of Labour
Edwin Salamín Jaén	
Javier Smith	
Roderick Chaverri	Ministry of Youth, Women, Children and Family
Gisela Nazas	
Mariblanca Staff	Consultant / Research: Estudio Legal
Silma Pinilla Díaz	Consultant / Research: Estudio de Necesidades de Capacitación / Estudio de MAPEO TIP
Sofía Izquierdo	Consultant / Research: Plan de Divulgación de Programa de País
Alexis Rodríguez	Consultant / Research: SIMPOC
Luz Graciela Cruz	Consultant / Research: Memoria del Seminario Nacional Sindical
Margerita Aquino	Consultant / Research: SIMPOC / Línea de Base Urbana
Illiane de Lacayo	Office of the First Lady
Tina Faulkner	US DOL
Carlos Lee	Media: Canal 5
Yariela González	Media: Diario Panamá América
Astrid Salazar	Media: Sub-commission for Communication for June 12

## 7.5 Lista de participantes al taller

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
Vielka Bolaños	ILO IPEC Panama
Briseida Barrantes	
Javier Varela	ILO IPEC SRO San José
Roxana Méndez	Casa Esperanza
Ariel Guevara	
Mabel Cedeño	CONEP
Marilyn Montanari	UDELAS
José Raúl Aparicio	
Rosa Méndez	MITRADEL
Denis de Amor	
Yara Trujillo	
Iván Olivardía	
José María Barsallo	Asamblea Nacional
Sindy de Palacios	IFARHU
Roderick Chaverri	MINJUMNFA
Victor Rodríguez	
Marianella de Pinilla	
Xiomara Ambulo	CONATO
Marta Martínez	
Yadira Adames	DEC
Melinda Anguizola	Creative Associates
Dalys de Pérez	Despacho de la Primera Dama
Tina Faulkner	US DOL

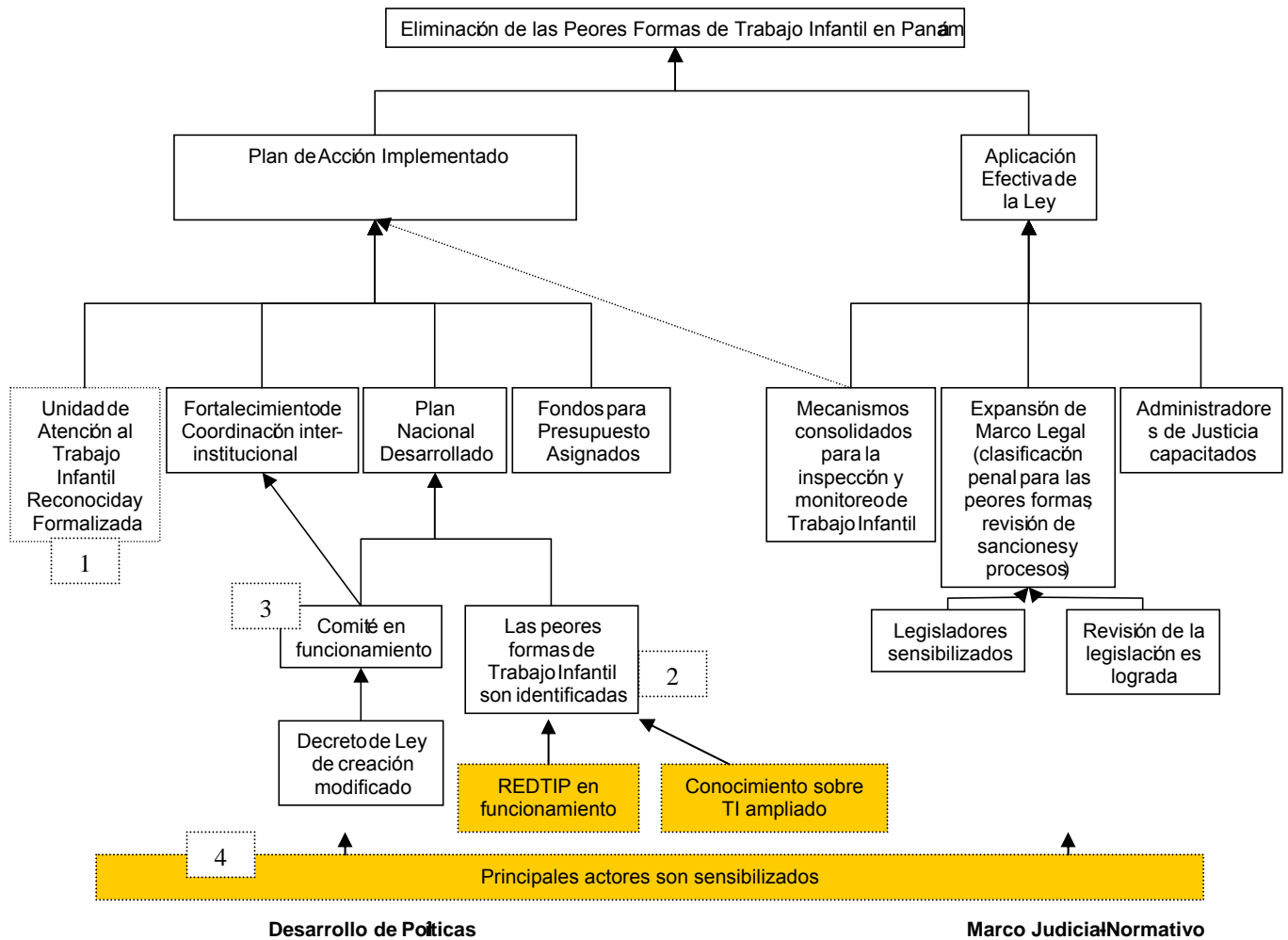
## **7.6 Fuentes de información**

- Documento del Proyecto ‘Country Program for combating the worst forms of child labour in Panama’ (P 260.08.241.050 PAN/02/P50/USA)
- Informes Técnicos de Avance Septiembre 2002 – 2004, Planes de Trabajo, Planes de Monitoreo
- Propuesta para la Implementación del Programa de Acción Directa Rural para Contribuir a la Erradicación del Trabajo Infantil en la Comarca Ngöbe Buglé (2004)
- Propuesta para la Implementación del Programa de Acción Directa Urbana para Contribuir a la Erradicación del Trabajo Infantil en los Distritos de Panamá y San Miguelito (2004)
- Síntesis de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá (2004)
- Estudio para la determinación de línea de base trabajo infantil peligroso en áreas urbanas (2004)
- Estudio Diagnóstico de la Dimensión, Naturaleza y Entorno Socioeconómico del Trabajo Infantil y de la Adolescencia Trabajadora en el sector del café en la Provincia de Chiriquí (2002)
- Plan Estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015 (2003)
- Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia 2003-2006 (2003)
- Decreto Ejecutivo 25 de 15 Abril de 1997 / Propuesta de Modificación al Decreto Ejecutivo 25
- Conocimiento y Necesidades de Capacitación en torno al Trabajo Infantil en Panamá (2003)
- Plan de Divulgación del Programa País para combatir las Peores Formas de Trabajo Infantil en Panamá (2004)
- Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en material de trabajo infantil (2004)
- Sistematización seminario subregional tripartito “Comisiones Nacionales para Erradicación del trabajo infantil” (2004)
- Análisis comparativo entre la legislación nacional e internacional en torno al trabajo infantil (Borrador, 2004)
- Otra documentación del proyecto: documentos de trabajo, correspondencia, archivos sobre el uso de SIMPOC, artículos de la prensa, informes de talleres, etc.

## 7.7 Marco general del país: Resultados claves identificados en relación con políticas, legislación, cuidado, salud, educación, actitudes e ingreso familiar

En general, el marco del país y los resultados claves a ser logrados han sido confirmados por los participantes del taller de 22 de Noviembre 2004. Una limitación mencionada general del marco fue que éste, y particularmente los Programas de Acción, de manera insuficiente reflejan diferencias entre las áreas RURALES y URBANAS. El siguiente señala los puntos esenciales de la discusión. Los recuadros subrayados señalan nuevos elementos para ser tomado en cuenta en el marco del país.

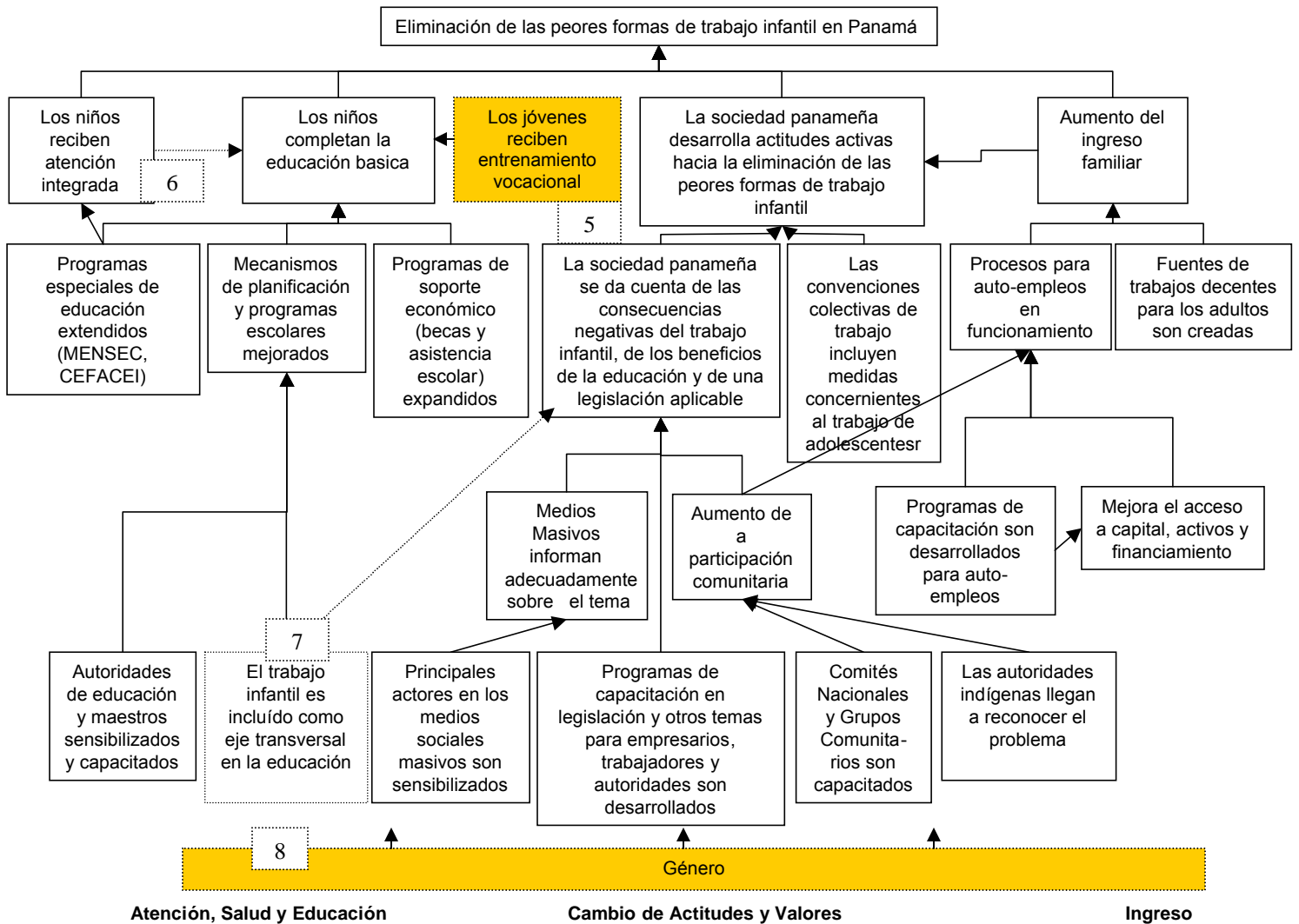
### Componentes Desarrollo de Políticas y Marco Legislativo



- 1: Mientras tanto la unidad de TI en MITRADEL ha sido establecida
- 2: Es necesario llevar a cabo más investigaciones sobre TI para determinar las peores formas de TI. Hay expectativas de que REDTIP tenga un papel en este proceso.
- 3: Dentro del marco general del país el funcionamiento efectivo del Comité presenta el resultado estratégico esencial.
- 4: El tema de sensibilización es un elemento transversal importante, en particular en el contexto del nuevo Gobierno en Panamá.



## Componentes Educación, Sensibilización e Ingreso Familiar



- 5: Por el hecho de que la educación formal no es pertinente para todos los niños trabajadores, se debería incluir el entrenamiento vocacional en el marco
- 6: En cuanto al ofrecer atención integrada, es esencial tomar en cuenta el asunto de migraciones de la población meta y temporadas de trabajo
- 7: El curso postgrado de 'Derechos de la Niñez y Maltrato Infantil' de la universidad UDELAS está contribuyendo a este resultado
- 8: El tema de Género es un elemento transversal importante